M M A R Y

A Joint Venture

The Economics of
Constitutional Options

Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review
Annual Review

Economic Council of Canada

1 9 9 1

S U M M A R Y

A Joint Venture

The Economics of
Constitutional Options

Twenty-Eighth Annual Review

Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review
Twenty-Eighth Annual Review

Economic Council of Canada

1 9 9 1

Contents

Figures

1 Crucial Choices for Canadians

Canadians are about to make decisive choices among different visions of Canada – choices that will determine their future relations with fellow citizens in other linguistic and cultural communities and in other regions. With its Twenty-Eighth Annual Review, the Economic Council of Canada hopes to contribute to the debate by clarifying some of the economic issues at stake.

Since the first census was taken in 1871, the Canadian population has increased more than sixfold, and income per capita has risen twelvefold (Figure 1). Public and private investment in railways, canals, schools, mines, factories, houses, hospitals, and so on contribute to today's well-being. Over the past 50 years, social insurance, publicly provided health and education services, and interregional sharing have formed a comprehensive safety net. All of this has been achieved as a joint venture of the Canadian people. Together, they have created a great deal of wealth, as well as a system for sharing it.

The current political debate reflects a struggle between two different visions of sharing in the Canadian joint venture. The "broad" vision of sharing provides a rationale for the federal government to set national standards for spending, regulating, and taxing activities. It focuses on the need for Canadians in similar positions to have access to similar public services with roughly similar tax burdens. The "communities" vision of sharing places greater emphasis on the identification of Canadians with their regional communities and allows for greater diversity in the way that individuals in similar situations are treated across the country.

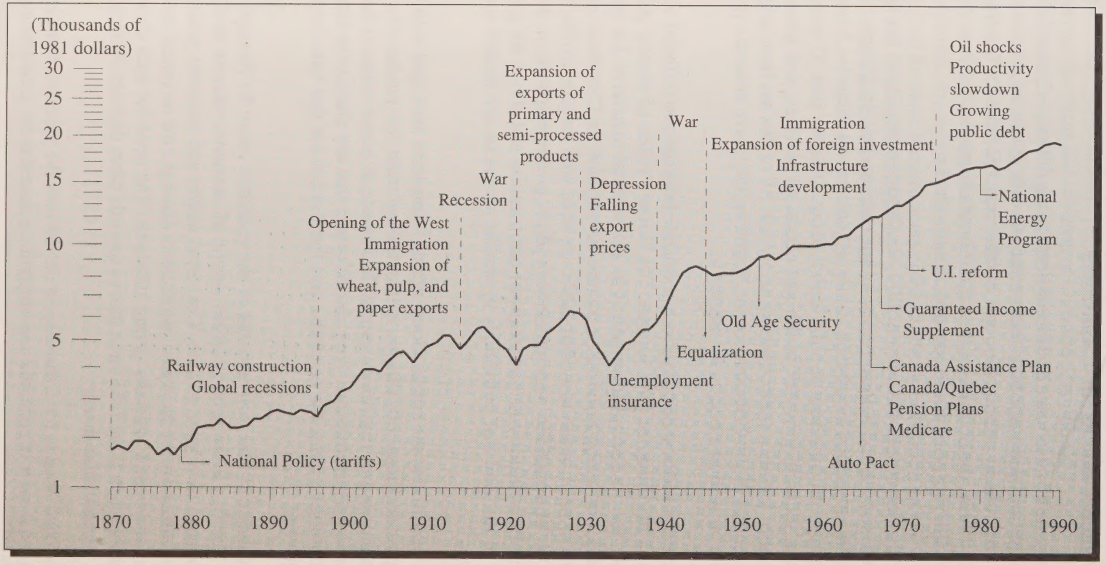
As a backdrop to the constitutional debate, Canadians must deal with the economic pressures caused by changes in international trade, low productivity growth, and fiscal pressures that have changed the balance of power between the federal and provincial governments. They should ensure that any changes to their political institutions address the economic and fiscal pressures that have destabilized the status quo.

Canadians can find their way out of the economic maze by focusing on two issues. The first is the need to create wealth: all economic players must address the challenge as a joint venture. Concerted action and coherent policies from governments and other economic stakeholders can make the economic union more efficient and raise Canadians' living standards. The need for such coordination will not diminish if the federation moves towards more decentralization. It may, in fact, become more acute.

The second issue is for Canadians to decide how the proceeds from economic growth and the risk of economic hardship will be shared in the joint venture. Should

Figure 1

Real Income per Capita in Canada: A Historical Perspective, 1870-1990



SOURCE M. C. Urquhart, "Canadian economic growth, 1870-1980," Discussion Paper No. 734, Institute for Economic Research, Queen's University, Kingston, Ont., 1988, and estimates by the Economic Council, based on data from Statistics Canada.

they adopt the broad vision of federalism or the communities vision? Can the two visions coexist?

2 The Medium-Run Context

Over the past 15 years or so, the Canadian economy has been struggling under a heavy burden of federal debt and an inefficient industrial base. Canadian hourly compensation has grown more quickly – and productivity, more slowly – than in the United States. As a result, average unit labour costs in Canadian manufacturing deteriorated by an alarming 40 per cent during the 1980s. Clearly, a profound adjustment in manufacturing operations is required. Exporters have modernized Canadian facilities, closed some operations, and moved others to lower cost locations. But we do not know if enough modernization has taken place to compensate for the reduced market share and job losses that stem from closures and relocations. We are also concerned about when and how workers who were displaced by these forces can re-establish themselves with new employers.

Cost and productivity performance must be improved if Canada is to compete in a world where trading patterns are changing dramatically. For example, a trade deal between the United States and Mexico, whether or not it includes Canada, will shape the architecture of the North American market for decades to come. If Mexico is successful in duplicating the growth record of Taiwan and South Korea, its economy has the potential to become much larger than Canada's. It could also replace this country as the largest single trading partner of the United States.

Mexico's export mix has become more similar to Canada's over the last two decades. Canadian firms can deal with this new competition by shifting to high-value-added products requiring extra creativity or talent that are unique to Canada.

Canada's efforts to recover from the effects of the recession will hamper its ability to cope with these trade and industrial shifts. The need to focus on longer-term debt reduction also limits the capacity of governments to respond to short-term issues.

Dealing with Inflation

The fiscal strategy contained in the February 1991 federal budget was clearly designed to shoulder some of the burden of fighting inflation. The Minister of Finance and the Governor of the Bank of Canada jointly set targets for inflation

for the 1992-95 period to serve as an anchor for future private-sector wage and price decisions.

While most provinces cooperated with this strategy, the $800 million of discretionary stimulus contained in Ontario's 1991 budget undid about one-quarter of the other provinces' contribution towards restraint. This, added to the prospect of continuing high Ontario deficits in the next two fiscal years, is likely to moderate the support that monetary policy will give to the recovery.

There is good reason to believe that the federal government's target of 3-percent inflation by late 1992 is attainable, as the effects of the GST wear off and the after-effects of the recent recession continue to dampen wage and price expectations. This will enable the Bank of Canada to move to more accommodating monetary conditions. Recent statements by the Bank implied a post-1995 target for inflation that is less than 2 per cent. We believe that more research and experience with low rates of inflation are needed before such an ambitious long-range inflation target can be set.

The Impact on Unemployment

The use of tight money as the sole instrument to fight inflation carries a high cost in unemployment. The Council's research has shown that the resulting temporary increase in unemployment may actually affect workers' re-employability. Figure 2 shows that the young workers who joined the work force in 1981 showed much higher rates of unemployment after 10 years of work experience than did those workers who started work in 1971.

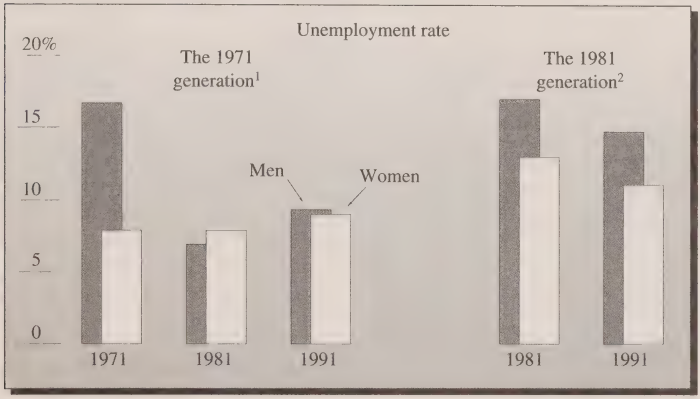
There is some evidence that the problem of unemployment is cumulative in the sense that many young workers who get trapped in a cycle of short-term, seasonal, insecure jobs and unemployment insurance dependency are unable to break away from it. This is a profound social problem. Canada should be working with determination to develop alternative ways of fighting inflation and supporting workers whose jobs are at risk.

The Medium-Term Outlook

In Figure 3, the Council sets out its projections for the economy's performance to the year 2000. During the recovery, labour productivity will grow by more than 1.5 per cent while labour force growth will hover near 2 per cent. Overall growth rates will be in the range of 4 per cent as the economy makes better use of its existing production capacity.

Figure 2

The Unemployment Experience of Two Generations of Young Canadians, 1971, 1981, and 1991



1 Aged 15-24 in 1971, 25-34 in 1981, and 35-44 in 1991.
2 Aged 15-24 in 1981 and 25-34 in 1991.
SOURCE Estimates by the Economic Council, based on data from Statistics Canada.

There is a risk that the economy may be knocked off course again. Divergent expectations by the federal government, the provinces, business, and labour might make output, employment, and inflation more volatile and reduce overall growth and job creation. And the overvalued currency provoked by tight money and slack fiscal policy in 1988-90 has led to plant closures, relocations, and other investment decisions that may have a long-lasting effect on Canada's capacity to compete for market share.

3 The State of the Economic Union

Canada has no typical province or region. The nature of the resource base of each province, its physical location, and the history and distinct characteristics of its population dictate its trade and commercial relationships with the rest of Canada. Such diversity obviously creates major challenges in forming an economic union. Nonetheless, there is a broad consensus in Canada on the need to preserve and strengthen our economic union. The Council has examined the economic linkages among the provinces, as well as several strategic features of the union, to determine

Figure 3

The Medium-Term Outlook, 1986-2000

	Actual, 1990	Projection 1991	1992	1993	1994	1995	Average 1986-90	1991-95	1996-2000
	(Per cent)								
Change in:									
Real GDP	0.5	–1.1	4.2	5.1	4.5	4.3	3.0	3.4	3.8
Consumer price index	4.8	6.0	3.2	2.8	2.4	2.0	4.5	3.3	1.6
Labour force	1.3	0.8	1.2	2.0	2.1	2.7	1.8	1.8	2.0
Employment	0.7	–1.5	1.5	2.8	3.1	3.2	2.3	1.8	2.3
Productivity (output per person/hour)	0.3	2.0	2.3	3.0	1.1	1.9	0.7	2.1	2.3
Real wage rate	1.2	–2.2	–1.0	0.1	1.7	1.0	–0.4	–0.1	2.0
Nominal wage	6.0	3.7	2.2	2.9	4.1	3.1	4.1	3.2	3.7
Level of:									
Unemployment rate	8.1	10.3	10.1	9.4	8.5	8.0	8.4	9.2	7.0
Participation rate[1]	67.0	66.5	66.5	66.8	67.2	68.0	66.5	67.0	69.6
90-day Treasury Bill rate	12.8	9.1	8.7	7.9	6.9	5.3	10.3	7.6	5.8
Exchange rate of the dollar (U.S. cents)	85.7	87.0	84.6	82.5	82.6	84.0	79.8	84.1	91.3
Level, as a proportion of GDP:									
Real investment	21.2	19.6	20.2	20.8	21.3	21.9	21.4	20.8	23.2
Government balance									
Federal	–3.8	–3.7	–2.8	–2.0	–1.2	–0.4	–3.8	–2.0	0.2
Provincial and local	–0.3	–1.4	–0.8	–0.5	–0.4	–0.2	–0.4	–0.7	–
Balance of payments									
Current account	–3.3	–2.9	–2.5	–1.6	–1.5	–1.1	–2.6	–1.9	–0.6
Merchandise	1.6	1.8	1.6	1.9	1.7	1.5	1.7	1.7	1.0
Nonmerchandise[2]	–1.3	–1.4	–1.2	–1.0	–0.9	–0.7	–1.1	–1.1	–0.5

1 The labour force as a proportion of the population aged 15 and over.
2 Excludes net income services.
SOURCE Estimates by the Economic Council, July 1991.

whether all the potential benefits of market integration are being captured. The greatest economic benefits will accrue if trade and commercial ties among the provinces are strong; if there is free mobility of goods, people, and capital; and if the provinces harmonize their economic policies.

Trade Patterns

The Council's analysis of interprovincial trade linkages indicates that the local market is by far the most important destination of provincial output in all provinces, accounting for nearly two thirds of gross output in 1984. Interprovincial trade in goods and services, at 19.3 per cent of gross output, was more important than international trade, at 17.5 per cent. Although the importance of international trade increased over the last two decades, it did so at the expense of the local market, not of trade among the provinces. We estimate that interprovincial trade accounted for about two million direct jobs in 1990. So, markets in the rest of Canada are very important to all provinces and are likely to remain so, even as international trade continues to grow.

The pattern of trade flows for Canada as a whole conceals important differences between the provinces. Ontario and Quebec have very strong trade ties with one another, valued at nearly $40 billion in 1984. All the other provinces and the territories have substantial trade with the two central provinces, but trade links both within and between the eastern and western regions are rather weak.

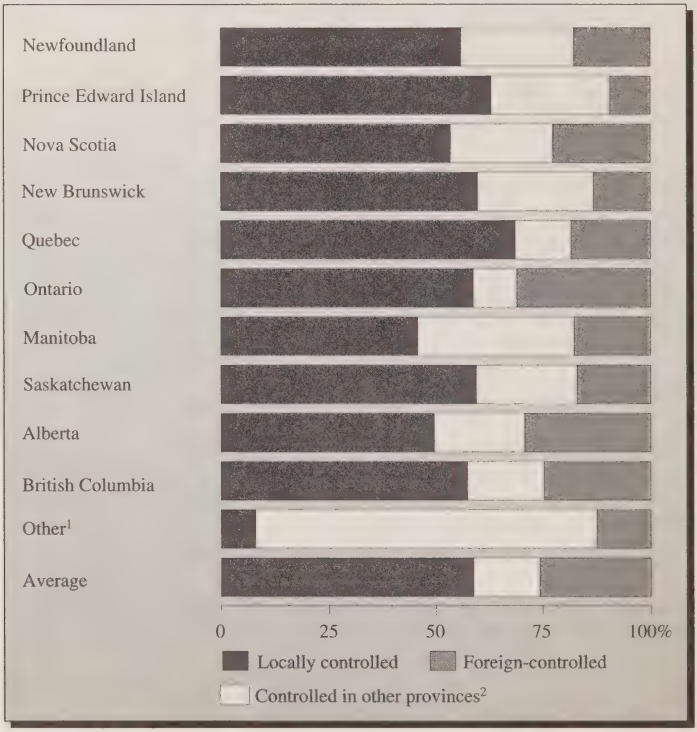
Services – especially transportation and storage services, and financial services – accounted for 43 per cent of interprovincial trade in 1984, whereas they represented only 13 per cent of Canada's sales abroad.

Corporate Links

Figure 4 shows the results of the Council's analysis of another important aspect of interprovincial linkages – the links between corporations through subsidiaries and branch offices. We found that the share of corporate activity in any province that falls under the control of local interests averaged 60 per cent. The proportion of corporate revenues earned in a province but falling under the control of firms located in other provinces ranged from 10 per cent in Ontario to 29 per cent in Manitoba. Ontario-controlled corporations accounted for the largest share of revenues earned in each province, from 8 per cent in Quebec to 16 per cent in New Brunswick. And Quebec firms accounted for an appreciable share of the

Figure 4

Corporate Revenues and Location of Corporate Control, 1987



1 Includes Yukon, the Northwest Territories, and corporations for which the province of control could not be determined.

2 Includes revenues earned by federal crown corporations, which amounted to less than 2 percentage points in all provinces except Quebec (3.5 points) and Manitoba (9.8 points).

SOURCE Estimates by the Economic Council, based on special calculations by Statistics Canada.

revenues earned in other provinces – about 4 per cent in Alberta and 7 per cent in Saskatchewan.

Corporate links between the Atlantic provinces and the West are generally very weak. The most significant links were between Ontario – and, to a lesser extent, Quebec – and each of the other provinces.

Labour Mobility

Canadians are quite mobile. During the 1980s, an average of 320,000 people changed provinces each year. This is comparable to the situation in the United States and is much higher than mobility in the European Community. These flows are responsive to economic conditions and are large enough to make an effective contribution to labour-market adjustment and to productivity growth, as citizens generally move to locations where they can earn higher incomes. Interprovincial migration can have a major impact in a short period when economic incentives are strong. Between 1976 and 1981, for example, migration increased Alberta's population by 8 per cent when the economy was booming, but that trend reversed itself after the oil boom collapse.

Outmigration rates are much lower in Ontario and Quebec than in the other provinces because of the diversity, strength and size of their economies. Language also plays a dominant role in Quebec's low mobility rate: for the five years ending in 1986, Quebec's outmigration rate was 2 per cent, but that concealed a mobility rate of only 0.8 per cent for French-speaking Quebecers and almost 10 per cent for English-speaking Quebecers. This lower mobility for French-speaking Quebecers means that they are less sensitive to disparities in tax rates or in public services than are the residents of other provinces. This has important consequences for the nature of fiscal arrangements between Quebec and the federal government.

Capturing the Benefits of the Union

While geography and language explain the uneven pattern of trade among the provinces, the Council points out that internal trade barriers, often resulting from government activities, also have an important bearing on the efficiency of the economic union. But the Council places more emphasis on the harmonization of tax, fiscal and regulatory policies than it does on the current situation with respect to barriers to trade.

Internal Trade Barriers

Studies conducted in the 1980s suggest that, viewed on a national scale, the costs of interprovincial trade barriers were small. Since then, provincial governments have made some progress in opening up government procurement and liquor policies and in reviewing supply-management systems. The Council recommends vigilance in reducing interprovincial trade barriers and cautions Canadians that changes in the political structure must not foster the creation of new barriers.

Strains on Tax Harmonization

The objectives of tax harmonization are to limit the cost of collection and compliance, and to subject all taxpayers to the same rules throughout the country, thus maintaining a free flow of capital and labour across the economic union. Internationally, the Canadian federation is viewed as a model for harmonizing taxes. In recent years, however, there have been worrying signs of fragmentation with respect to both income and sales taxes. The provinces have introduced numerous personal and corporate tax credits that alter the effective-tax rate structure. Some of the credits encourage investment in particular types of activities, potentially influencing the allocation of capital.

The federal government is now looking at the implications of modifying the personal-income tax-collection agreements to allow more control by the provinces over tax rates, credits, and brackets. The Council believes that harmonization is essential if the economic union is to function efficiently. But the provinces' wish for greater flexibility in the personal-income tax system can be accommodated so long as: 1) a relatively comprehensive equalization system is maintained; 2) the provinces have similar definitions of the tax base; and 3) there are uniform attribution rules for allocating income earned outside the province.

Coordination of Budget Policies

Until the 1980s, the federal government had sufficient economic clout to counter most provincial policies that went against national priorities. Canadians seemed to accept these contradictions as a cost of diversity. Today, economic and political forces may shape a new role for the provincial governments in the management and stabilization of the economy – especially for the large provinces whose actions spill over to the others. With increased powers and visibility come increased responsibilities. If the regions are called upon to play a larger role and if Canadians are to ensure that the gains from the economic union are properly captured, the need to coordinate fiscal and monetary policies will be even stronger.

The Council believes that new procedures for coordinating federal and provincial policies are needed. Governments should abandon the tradition of budget secrecy and all should participate in setting economic targets for fiscal and taxation policies.

Securing the Economic Union

The Council believes that the trade-offs between the gains from economic integration and the ability of the provinces to pursue their own objectives should be

weighed in a political rather than a legal forum. However, if Canadians were to adopt a more decentralized system of government, stronger legal and constitutional guarantees would be required.

4 Fiscal Federalism in Canada

In a federal system, certain powers and responsibilities are allocated to the provinces in recognition of the diversity of the regions.

In situations where the provinces are responsible for important services (such as health care), the federal government has provided financial support in return for their agreement to respect a common standard of services across the country. The federal government also pays equalization to the have-not provinces, to help them achieve that common standard of service while maintaining relatively similar tax burdens.

Changing Fiscal Relationships

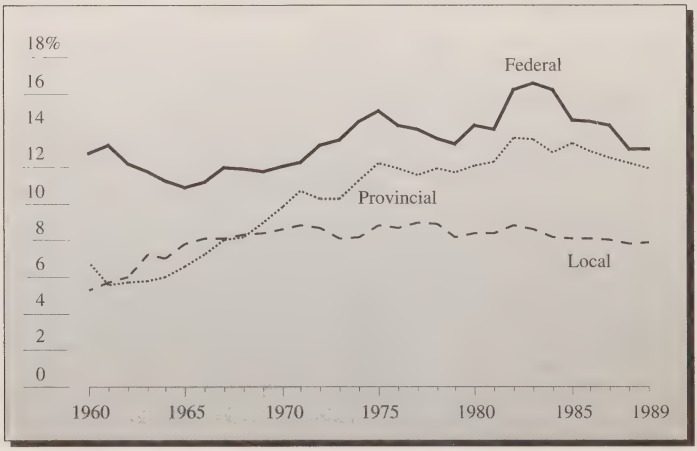
The relative strengths of the provinces and the federal government have fluctuated over time in response to changing conditions (economic depression, wars, and so on) and the evolving role of government in society. In recent decades, the provinces have been gaining economic clout because of the growth in demand for provincial programs and because of the constraints placed on the federal government by its fiscal crisis. Figure 5 shows that the provinces now spend almost as much as the federal government on programs for citizens.

In recent budgets, the federal government has cut back on transfers to the provinces that provide financial support to provincial health-care and postsecondary education programs. The reduction in these transfers has led the provinces to question whether the federal government should retain its capacity to influence the standards for public services across the country. This may require a rethinking of the principles of fiscal sharing in Canada.

The Council points out that in rethinking the division of powers between the two levels of government, mechanisms for preserving the economic union can probably be developed to suit any degree of decentralization. However, Canadians should make the decision on allocating powers on its own merits; they should not presume that the fiscal crisis has permanently impaired the federal government's influence. Projections of federal and provincial revenue requirements, shown in Figure 6, indicate that, if the current budget plans are met, the federal

Figure 5

Government Program Expenditures,[1] 1960-89



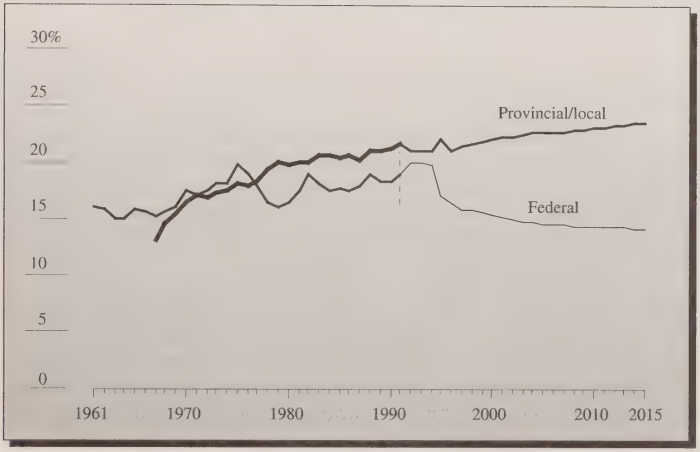
1 As a proportion of GDP. Debt service and transfers to lower levels of government are excluded.
SOURCE Estimates by the Economic Council, based on data from Finance Canada and Statistics Canada.

government could, by the mid-1990s, begin to reduce its debt while lowering taxes or launching new spending initiatives. In contrast, provincial revenue requirements will be increasing, mainly because of rising health-care costs and the aging of the population.

The current political debate on the allocation of powers between the federal and provincial governments reflects the two stylized visions of federalism in Canada. The broad vision requires a relatively robust federal government that can actively promote equity among similarly placed individuals across the country, as well as the redistribution of income from those who are better off to those who are worse off. It focuses on similarities between citizens across the country and sometimes asserts uniformity of government taxation and services as a basic right of citizenship. The communities vision allows for differences in the treatment of similarly placed individuals in various regions or provinces and pays more attention to regional preferences. It is supported by those who desire greater provincial autonomy, but also, in some cases, by those who see decentralization as a means to reduce the size of governments.

Figure 6

Revenue Requirements[1] of Governments, 1961-91 (Historical Data) and 1991-2015 (Projections)



1 That is, the revenues needed to meet expenditure commitments and debt targets, as a proportion of GDP. Consolidated provincial/local data are not available before 1967.

SOURCE Estimates by the Economic Council, based on data from Finance Canada and Statistics Canada.

Fiscal Equalization

Differences between the provinces with respect to industrial and demographic composition and to natural-resource endowments give them varying abilities to raise revenues. The same tax rates applied to two provinces yields different results – Newfoundland could raise 63 per cent of the national average revenue per capita, compared with 135 per cent in Alberta. The equalization program provides unconditional grants to the poorer provinces in order to bring their fiscal capacities closer to the national average. Federal transfers to the provinces for social programs, direct payments to Canadians, and other programs also achieve an "implicit" equalization. They enable residents of provinces with low fiscal capacities to obtain equivalent public services through equivalent tax burdens.

The Council believes that efficiency and equity dictate that some form of equalization be present in a country whose regions are as economically diverse as Canada's. On efficiency grounds, equalization helps to maintain the integrity of the economic union. If the poorer provinces must levy higher taxes to provide

equivalent services, their residents will tend to move to the richer provinces with lower tax rates. If the move occurs despite a drop in earned income, it lowers productivity for the economy as a whole. Equalization ensures that people in the same circumstances living in different provinces have the *opportunity* to receive similar services with similar tax burdens.

National Standards

The federal government establishes national standards for provincially run programs in various ways: it sets rules defining the types of social assistance expenses that are covered, for example, as well as the broad principles of access to health care. For some Canadians, setting national standards for these programs is the essence of the Canadian polity. For others, it is the most visible evidence of federal meddling in the provincial domain.

National standards can be used to promote equity by establishing a common set of rules for public services and government programs across regions. They can also promote efficiency since standardized services such as health care help to prevent migration from areas with poor fiscal benefits to areas with better benefits. National standards can be agreed to jointly by the provinces and the federal government, or imposed by the central government.

Whatever mechanism is used, it is important to keep in mind that national standards are only equitable and efficient if equalization programs give all the provinces the fiscal capacity to implement them.

Mechanisms for Coordination

The ultimate choice of how to divide the powers between federal and provincial governments requires a tradeoff between the accommodation of regional diversity and the need to ensure the integrity of the economic union.

However, it should be noted that a highly decentralized federation which allocates more formal powers to the provinces may require such rigorous mechanisms for the coordination of policies that the provinces may not end up with more independence of action on economic issues.

Mechanisms to implement national standards and other elements of economic integration vary in the degree to which they offer guarantees and in how easily they can be changed (Figure 7). Federal/provincial agreements can be binding and remain in force indefinitely or for a fixed period; or European Community-style "directives" can establish general national objectives but give the provinces

Figure 7

Alternative Mechanisms for Preserving the Economic Union[1]

	Centralization →	Decentralization
Binding ↓	– Uniform federal laws and regulation – Direct federal spending – Constitutional entrenchment	– Interprovincial contracts or treaties enforceable by the courts – Independent adjudicating bodies with regional representation – Constitutional entrenchment – European Community directives
Nonbinding	– Conditional funding – Direct spending (with opting-out provisions) – Regular federal/provincial conferences	– Codes of conduct – Interprovincial agreements – Regular federal/provincial conferences

1 By preserving the economic union, we mean preserving the capacity 1) to enforce the four fundamental freedoms (mobility of goods, services, capital, and labour) of market integration; 2) to promote national standards for public services; and 3) to ensure the coordination of economic policies.

flexibility in meeting them. Guaranteeing national standards or other basic freedoms of the common market in the constitution is also a possibility, but this option has the serious disadvantage of being inflexible. Nonbinding approaches may be easier to negotiate, but they offer no guarantees against bad faith or a change in priorities by participating governments. In an extensively decentralized or asymmetric federation, more binding mechanisms will be needed to ensure the efficiency of the economic union.

5 The Economic Aspects of Reconfederation

The Council analysed five stylized constitutional options representing the range of proposals put forward by various commissions and task forces. We assessed the economic and equity tradeoffs implicit in each option and used economic models to simulate the *long-run* impact on each region of a new division of taxing and spending powers, and the changes in income levels and trade patterns

Figure 8

Asymmetric Arrangements in Canada: Selected Examples

Policy Area	Asymmetries
Property and civil rights	Quebec's property and civil law is based on civil code; elsewhere, it is based on common law;
	Quebec has its own charter of rights in addition to the Canadian Charter of Rights; other provinces have the Canadian Charter only;
Education	Quebec: constitutional protection for denominational schools;
Language	New Brunswick: only fully bilingual province (language of proceedings of provincial courts, language of legislature and laws, and right to obtain government services in either official language);
	Quebec: French is the official language; the proceedings of provincial courts and the legislature are bilingual; the Anglophone minority enjoys significant privileges in practice;
	Manitoba: officially bilingual regarding language of proceedings of provincial courts and language of legislature and laws; some services available in both official languages;
	Ontario: some services available in both official languages;
Contributory pension plans	Quebec has its own Quebec Pension Plan; other provinces use the Canada Pension Plan;

Immigration	Quebec is the only province that participates in the process for selecting immigrants and for their settlement in the province; the other provinces leave this task to the federal government;
EPF and CAP	Quebec receives more of its health and postsecondary education (EPF) and social assistance (CAP) transfers from the federal government in the form of tax point transfers than do other provinces;
Family allowances	Quebec supplements the federal program and has a modified benefit structure that varies with the number of children in a household;
Indirect taxes	Quebec and Sakatchewan are committed to harmonizing their sales taxes with the federal GST; other provinces continue to have widely differing sales tax systems.
Corporate income tax	Ontario, Quebec, and Alberta do not participate in the tax-collection agreements;
Personal income tax	Quebec does not participate in the tax-collection agreements;
Financial institutions	Ontario, Quebec, British Columbia, and Alberta supervise their own provincially incorporated institutions; other provinces delegate supervision to federal regulators; Quebec has its own deposit insurance scheme for provincially incorporated institutions;
Policing	Ontario and Quebec run their own provincial police forces.

SOURCE Based on David Milne, "Equality or asymmetry: Why choose?" a paper prepared for the Business Council on National Issues, Toronto, 1991.

that such a reorganization would set off. We also looked at the transition issues involved in moving from one political structure to another.

The Status Quo

The current political structure in Canada is an example of the broad vision of sharing, giving the federal government a major role in redistribution and in promoting similar programs across the country. However, Canada's federal structure also recognizes the importance of the community vision – provinces can do much to affect the distribution of income within their boundaries. Another important feature of the status quo is the number of asymmetries that have developed over time (Figure 8). These asymmetries are particularly evident in Quebec.

The status quo needs some important adjustments to reflect the consequences of federal cuts in cash transfers to the provinces. It also needs a new decision-making apparatus to coordinate federal and provincial actions, especially in the areas of taxation and fiscal policy. But it is questionable whether the status quo is politically acceptable to many Canadians.

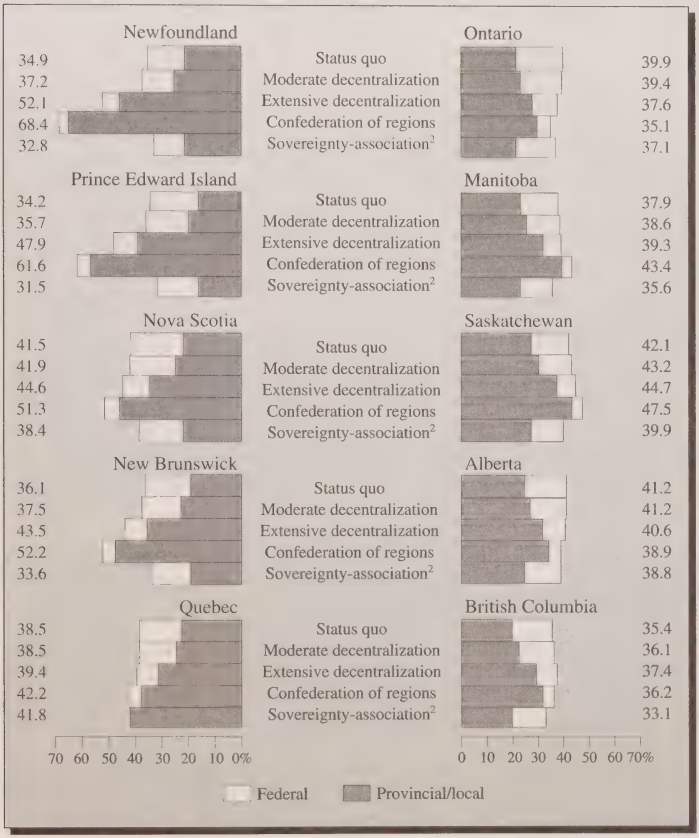
A Decentralized Federation

We examined two options for a more decentralized federation. Under "moderate" decentralization, federal transfers to the provinces to help finance health, education, and social welfare programs would be eliminated. With "extensive" decentralization, federal transfers to individuals (such as family allowances and old-age security benefits) and to business (e.g. farm subsidies) would also become provincial responsibilities.

In both cases, we have assumed that the reduction of federal government spending in the provinces would be matched by a corresponding across-the-board reduction in federal taxes. If the level of services and programs were to remain the same, both options would have the effect of increasing the overall tax burden in the have-not provinces and decreasing it in the well-off provinces. Figure 9 compares the amount of revenue that the federal and provincial governments would have to collect by 1994-95 under the status quo and the various stylized options. Greater decentralization creates a greater disparity between the revenue requirements of the have-not and the better-off provinces. These disparities could make the economic union less efficient because tax rates and the levels of public services could vary greatly from one region to the next. So the equalization system may need to be reinforced to avoid such inefficiencies under these two options.

Figure 9

Projected Revenue Requirements of Governments[1] in 1994-95 under Various Constitutional Options



1 That is, the revenues needed to maintain the same levels of government expenditures, as a proportion of GDP.

2 Outside Quebec, the revenue requirements under the sovereignty-association option decline, relative to the status quo, because of the decline in federal revenue requirements associated with the elimination of net federal transfers to Quebec.

SOURCE David Péloquin, Haider Saiyed, and Marcel Bédard, "Expenditure simulation model," a background paper prepared for the Economic Council, 1991.

Under a scenario of extensive decentralization, the federal government's reduced role in the areas of income taxation and transfers would mean the practical elimination of its role as the arbiter of equity among individuals. Its ability to stabilize the economy would also be undermined. Indeed, under extensive decentralization the value of federal expenditures shifted to the provinces would exceed 8 per cent of GDP, so that total federal spending would shrink to a level lower than Ontario's.

The costs and benefits of this and the other stylized constitutional options are summarized in Figure 10. Under moderate decentralization, the residents of the Atlantic region, British Columbia, and the territories would see their standard of living decline by approximately 2 per cent, while Ontarians would see an increase of about 1 per cent. Under extensive decentralization, the cost to residents of the Atlantic and Prairie regions would range between 4 and 8 per cent of regional income. Quebec and Ontario residents would gain from the option.

A Confederation of Regions

This option would involve sovereign regions working in a functional partnership, similar to the European Community model. A central, apolitical authority would be delegated a limited number of powers in areas such as defence and external affairs. This option would involve the elimination of federal transfers to the provinces and to individuals; even more importantly, it would eliminate the equalization system.

The confederation-of-regions scenario reduces the size of the federal government more than any other. Its expenditures would shrink to one fifth the size of aggregate provincial expenditures by 1994-95.

The impact on the Atlantic and Prairie regions would be devastating, mainly because of the elimination of equalization payments. The cost to the Atlantic region would approximate 23 to 27 per cent of regional income, while Manitoba and Saskatchewan would face a decline of about 15 per cent.

The confederation-of-regions solution would place some provinces in a situation of such deprivation that the Council has excluded it from the range of viable possibilities.

Sovereignty-Association

Under this option, Quebec would have exclusive responsibility for all areas except monetary policy and customs. The common market and monetary union would be preserved, but the terms of association would be strictly economic. Quebec

Figure 10

Economic Impact of Constitutional Options

	Decentralized federation		Confederation of regions	Sovereignty-association
	Moderate	Extensive		
Economic union	•	?	–	–
Dynamic gains	•	?	+	+ (Quebec)
Long-term impact of a new division of powers[1]				
Atlantic provinces	–	– –	– – –	•
Quebec	•	+	–	–
Ontario	+	+	++	•
Manitoba and Saskatchewan	–	– –	– – –	•
Alberta	•	–	+	•
British Columbia and territories	–	–	+	•
Increased government efficiency	•	+	+	+ (Quebec)
Transition costs				
Political risk	•	•	–	–
Default risk	•	•	–	–
Currency risk	•	–	–	–
Debt-sharing and others	•	•	–	–
Treaties and others	•	•	–	–

NOTE ? Uncertain
+ Benefit
– Cost
• Insignificant

1 Reflects the impact of a reorganization of responsibilities in the areas of taxation, transfers, and government spending.

would collect all taxes within its borders and would receive no equalization payments, intergovernmental transfers, or payments to individuals from the federal government. The province would service its portion of the federal debt and would receive its share of federal assets.

The terms of association might lead the remaining members of the federation to request strong guarantees on actions or policies affecting the mobility of goods, services, labour, and capital between the two jurisdictions. Such provisions would restrict Quebec's ability to exercise its new-found sovereignty.

Quebec's tax rates would rise modestly while those in the rest of Canada would decline marginally. In the long run, the reorganized tax and spending responsibilities in the new political structure would cost Quebec between 1.5 and 3.5 per cent of provincial income.

There are a number of additional factors – most of which cannot be quantified – which must be taken into account in assessing the impact of this and the other constitutional options presented above:

Impact on the Quality of the Economic Union

Many of the options involve changes that may make it more difficult to preserve the integrity of the economic union. The decentralization of powers and functions would lead to wide differentials in taxes and in the standard of public services. But market integration could be retained – and even reinforced – if effective coordinating mechanisms were put into place.

Possible Dynamic and Efficiency Gains

The regions could experience dynamic gains if a new political structure were to lead to a better social, political, and economic climate. The disentanglement of federal and provincial jurisdictions could also generate gains to the extent that any overlapping and duplicated government services that may exist would be eliminated.

Transition Costs

The options involving more radical changes would lead to hard-to-measure transition costs for all Canadians. Any real or perceived increase in uncertainty because of political change will spur financial markets to impose a greater risk premium on funds borrowed by governments and businesses. These interest-rate increases may be only temporary, as markets react to uncertainty about future political developments or to concerns about fluctuations in currency values. But the increases can also be long-lasting if the markets believe that the country's or region's credit rating has deteriorated because the government's revenues are less stable or because the implicit debt guarantee has been lost.

We cannot estimate what the risk premiums might turn out to be under different constitutional options, but we do know that such premiums do impose a real cost on a society if they are long-lasting. A permanent rise of 100 basis points in real interest rates would result in a long-run permanent reduction in output of 1.5 per cent.

Two of the constitutional options discussed in the review may require a division of the federal public debt and assets between regions – sovereignty-association and the confederation of regions. The process would involve appraising all assets and liabilities to determine their current market value. This would be one of the largest valuation exercises ever to take place.

Negotiating the principles of division of the national debt could be contentious: whatever one party gains in a reduced share, others would lose in an increased share. The assets and liabilities could be shared on a per-capita basis, on the basis of each region's ability to pay, or by measuring each province's contribution to the total debt over time. These formulas would yield widely varying shares attributable to the various regions; Quebec's share could vary between 21 and 31 per cent.

In order to minimize the transition costs, political changes should be undertaken in an orderly way, with the participants exhibiting as much calm and mutual respect as possible.

6 A Joint Venture

With regard to the economics of constitutional debate, Canadians need to focus on two issues: ensuring that the new political structure will ensure better prospects for growth in their standard of living; and deciding on how the proceeds from economic growth and the risk of economic hardship will be shared. Government, business, labour, and other economic agents lack the political will to commit themselves to a joint venture to create wealth. They are still struggling for bigger portions of a pie that is not growing nearly as fast as it used to. When these struggles lead governments to undermine each other's actions through conflicting policies, they make the choices even harder and foster cynicism instead of support from the public. They also shrink the size of the pie to be shared among Canadians.

A joint venture to increase standards of living requires 1) improvements in productivity and innovation; 2) a better policy framework to reduce the federal government's indebtness and to create employment and control inflation; and 3) a stronger and more efficient economic union.

With respect to the issue of sharing the benefits and risks of the joint venture, the Council believes that there is enough consensus among Canadians to preserve a solid safety net. In order to achieve this in every province, a strong element of interregional sharing through equalization is needed.

One fundamental question remains, however: Which vision of sharing should Canadians favour – the broad vision or the communities vision? Canadians have to decide whether they wish to maintain similar policies across the country for the redistribution of income and for sharing the risks of economic adjustment. Alternatively, they may want to see their provincial governments entrusted with the responsibility for setting basic standards in public services and programs. In our view, Canada's economic union can flourish under either vision, as long as all governments are committed to its effective management. There is a choice of binding and nonbinding mechanisms to protect the integrity of the common market and to coordinate policies in either a centralized or a decentralized federation.

If Canadians cannot reach a compromise between the two visions of sharing, the federation may offer the latitude for more asymmetric arrangements permitting the co-existence of the two visions of sharing in one political structure.

We conclude that all Canadians could agree that they wish to see a political structure that will be more successful in creating wealth. Our history shows that a successful economic union can be built around diversity, as long as all the players are truly committed to the joint venture.

Un projet commun de nature à augmenter le niveau de vie nécessite : 1) un accroissement de la productivité et de l'innovation; 2) un meilleur cadre d'action afin de réduire l'endettement du gouvernement fédéral, de créer des emplois et de maîtriser l'inflation; 3) une union économique plus forte et plus efficace.

En ce qui concerne la question du partage des avantages et des risques du projet commun, le Conseil estime qu'il existe entre les Canadiens un consensus suffisant pour préserver un solide système de protection sociale. Pour que la population de toutes les provinces puisse en bénéficier, il faut maintenir un important élément de partage interrégional sous forme de péréquation.

Une question fondamentale demeure toutefois entière : des deux visions du partage, la vision large ou la vision communautaire, laquelle les Canadiens devraient-ils privilégier ? Les Canadiens doivent décider s'ils souhaitent que des politiques similaires continuent d'être appliquées dans l'ensemble du pays pour assurer la redistribution du revenu et le partage des risques de l'adaptation économique ou s'ils veulent que soit confiée aux gouvernements provinciaux la responsabilité d'établir les normes de base en matière de services et de programmes publics. Aux yeux du Conseil, quelle que soit la vision qui l'emporte, le Canada peut prospérer en tant qu'union économique pour peu que tous les gouvernements s'engagent à gérer efficacement cette union. Il existe toute une gamme de mécanismes exécutoires et non exécutoires pour protéger l'intégrité du marché commun et coordonner les politiques dans une fédération centralisée ou dans une fédération décentralisée.

Si les Canadiens ne peuvent en arriver à un compromis entre les deux visions du partage, la fédération laisse peut-être la latitude voulue pour adopter des arrangements plus asymétriques permettant la coexistence des deux visions au sein d'une même structure politique.

En conclusion, tous les Canadiens pourraient convenir qu'ils souhaitent voir instaurer une structure politique qui réussira davantage à créer la richesse. Notre histoire nous enseigne que le succès d'une union économique peut s'articuler autour de la diversité dans la mesure où toutes les parties sont réellement déterminées à mener à bien le projet commun.

Nous ne pouvons pas estimer les primes de risque qui pourraient résulter de chacune des différentes options constitutionnelles, mais nous pouvons affirmer que de telles primes, si elles étaient de longue durée, imposeraient un coût non négligeable à la société. Une augmentation permanente de 100 points de base du taux d'intérêt réel se solderait à long terme par une réduction permanente de 1,5 % de la production.

Deux des options constitutionnelles examinées dans l'Exposé – la souveraineté-association et la confédération de régions – pourraient nécessiter la répartition de la dette et des avoirs fédéraux entre les provinces. À cette fin, il faudrait comptabiliser la totalité des éléments d'actif et de passif pour en déterminer la valeur marchande courante. Il s'agirait là de l'une des plus importantes entreprises d'évaluation jamais réalisées.

La négociation des principes devant présider à la répartition de la dette nationale risque de donner lieu à un différend, puisque ce qu'une partie pourrait gagner en obtenant une réduction de sa part de la dette, les autres le perdraient par suite d'une augmentation de la leur. Le partage des éléments d'actif et de passif pourrait se faire en fonction de la population, de la capacité de payer de chaque région ou de la dette contractée au nom de chaque province par le gouvernement fédéral au fil des ans. Selon le critère utilisé, la part de la dette attribuable à chaque région pourrait varier sensiblement, celle du Québec pouvant osciller entre 21 et 31 %.

Afin de réduire au minimum les coûts de transition, il faudrait procéder aux changements politiques de façon ordonnée, et les participants devraient faire preuve d'autant de sérénité et de respect mutuel que possible.

6 Un projet commun

En ce qui concerne les aspects économiques du débat constitutionnel, les Canadiens doivent se concentrer sur deux questions : s'assurer que la nouvelle structure politique offre de meilleures perspectives de croissance de leur niveau de vie et s'entendre sur un mode de partage des fruits de la croissance économique et des risques de difficultés économiques. La volonté politique de s'engager dans un projet commun pour créer la richesse fait défaut aux gouvernements, aux entreprises, aux syndicats et aux autres agents économiques, qui continuent de s'affronter pour se tailler une part plus large d'un gâteau qui ne croît plus aussi vite qu'auparavant. Lorsque ces affrontements amènent les gouvernements à s'entre-nuire en adoptant des politiques contradictoires, ils ne font que rendre plus pénibles des choix déjà difficiles et suscitent le cynisme au lieu d'emporter l'adhésion de la population; de plus, ils rapetissent le gâteau à partager entre les Canadiens.

Au Québec, le taux d'imposition connaîtrait une hausse modeste, alors qu'il diminuerait légèrement dans le reste du Canada. À long terme, le réaménagement des responsabilités en matière d'impôts et de dépenses dans la nouvelle structure politique représenterait pour le Québec un coût variant entre 1,5 et 3,5 % de son revenu provincial.

Il y a un certain nombre d'autres facteurs – la plupart non quantifiables – dont il faut tenir compte dans l'évaluation de l'impact de la souveraineté-association ainsi que des autres options constitutionnelles présentées ci-dessus :

Les effets sur la qualité de l'union économique

Plusieurs options comportent des changements qui rendent plus difficile la préservation de l'intégrité de l'union économique. La décentralisation des pouvoirs et des fonctions entraînerait des écarts sensibles dans les impôts et les normes en matière de services publics. Mais l'intégration du marché pourrait être assurée – voire renforcée – si des mécanismes de coordination efficaces étaient mis en place.

Possibilités de gains dynamiques et de gains d'efficience

Les régions pourraient bénéficier de gains dynamiques si une nouvelle structure politique devait améliorer le climat social, politique et économique. Le désenchevêtrement des compétences fédérales et provinciales pourrait également occasionner des gains dans la mesure où tout chevauchement et tout dédoublement des services publics qui pourraient exister seraient supprimés.

Les coûts de transition

Les options comportant des changements plus radicaux entraîneraient également pour tous les Canadiens des coûts de transition difficiles à mesurer. Tout accroissement, réel ou apparent, de l'incertitude sous l'effet des changements politiques amènerait les marchés financiers à imposer une prime de risque sur les emprunts des gouvernements et des entreprises. Une hausse des taux d'intérêt de cette nature pourrait n'être que temporaire, les marchés reflétant l'incertitude quant à l'évolution future de la situation politique ou l'inquiétude au sujet du cours du dollar. Mais cette hausse pourrait également être de longue durée si les marchés estimaient que la cote de crédit du pays ou d'une région s'est effectivement dégradée en raison d'une instabilité plus grande des recettes gouvernementales ou de la disparition de la garantie implicite sur sa dette.

Figure 10

Impact économique des options constitutionnelles

	Décentralisation de la fédération		Confédération de régions	Souveraineté-association
	Modérée	Forte		
Union économique	•	?	–	–
Gains dynamiques	•	?	+	+ (Québec)
Impact à long terme d'une nouvelle répartition des pouvoirs[1]				
Provinces de l'Atlantique	–	– –	– – –	•
Québec	•	+	–	–
Ontario	+	+	++	•
Manitoba et Saskatchewan	–	– –	– – –	•
Alberta	•	–	+	•
Colombie-Britannique et territories	–	–	+	•
Efficience accrue des services gouvernementaux	•	+	+	+ (Québec)
Coût de transition				
Risque politique	•	•	–	–
Risque de non-paiement	•	•	–	–
Risque de change	•	–	–	–
Partage de la dette et autres	•	•	–	–
Traités et autres	•	•	–	–

NOTE ? Incertain
+ Avantage
– Coût
• Négligeable

1 Reflète l'impact d'un réaménagement des responsabilités dans les domaines de la fiscalité, des transferts et des dépenses publiques.

des capitaux entre les deux territoires. De telles dispositions restreindraient la capacité du Québec d'exercer sa souveraineté nouvellement acquise.

verraient leur niveau de vie baisser d'environ 2 %, tandis que ceux de l'Ontario le verraient augmenter d'environ 1 %. Dans un scénario de forte décentralisation, les provinces de l'Atlantique et des Prairies accuseraient des pertes oscillant entre 4 et 8 % de leur revenu régional, alors que le Québec et l'Ontario enregistreraient des gains.

Une confédération de régions

Cette option comporte l'association de régions souveraines dans un partenariat fonctionnel semblable à celui de la Communauté européenne. Une autorité centrale apolitique se verrait déléguer un nombre limité de pouvoirs dans des domaines comme la défense et les affaires extérieures. Cette option entraînerait l'élimination des transferts fédéraux aux provinces et aux particuliers et, plus important encore, la disparition du système de péréquation.

Plus que tout autre, le scénario de la confédération de régions réduit la taille du gouvernement fédéral, dont les dépenses diminueraient au point de ne plus représenter, en 1994-1995, que le cinquième de l'ensemble des dépenses provinciales.

Cette option aurait des répercussions dévastatrices sur les provinces de l'Atlantique et des Prairies, surtout en raison de la disparition des paiements de péréquation. Dans les provinces de l'Atlantique, le revenu régional subirait une chute de l'ordre de 23 à 27 %, tandis qu'au Manitoba et en Saskatchewan, il reculerait d'environ 15 %.

L'option de la confédération de régions mettrait certaines provinces dans une situation tellement difficile que le Conseil l'a exclue des possibilités viables.

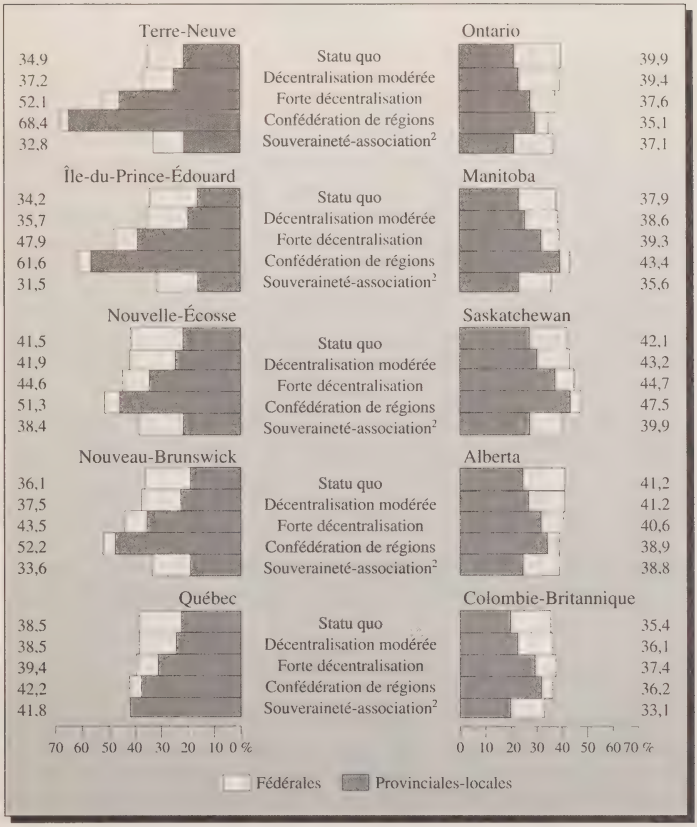
La souveraineté-association

Selon cette option, le Québec exercerait une compétence exclusive dans tous les domaines, sauf en matière de politique monétaire et de douanes. Le marché commun et l'union monétaire seraient maintenus, mais l'association serait de nature strictement économique. Le Québec percevrait tous les impôts sur son territoire et ne recevrait plus de paiements de péréquation, de transferts intergouvernementaux ou de transferts aux particuliers du gouvernement fédéral. Il assumerait le service de sa part de la dette fédérale et recevrait sa part de l'actif fédéral.

Avant de conclure une association économique, les autres membres de la fédération pourraient demander de solides garanties contre les mesures ou les politiques pouvant entraver la mobilité des biens, des services, de la main-d'œuvre et

Figure 9

Recettes publiques projetées[1] nécessaires en 1994-1995 selon diverses options constitutionnelles



1 C'est-à-dire les recettes nécessaires pour maintenir les mêmes niveaux de dépenses publiques, en proportion du PIB.

2 À l'extérieur du Québec, les besoins en recettes selon l'option de la souveraineté-association diminuent par rapport au statu quo à cause de la baisse des besoins en recettes fédérales à la suite de la disparition des transferts fédéraux nets au Québec.

SOURCE David Péloquin, Haider Saiyed et Marcel Bédard, « Modèle de simulation des dépenses », rapport technique rédigé pour le Conseil économique, 1991.

gouvernement fédéral aux provinces. Il faut aussi mettre en place de nouveaux mécanismes de prise de décisions afin de coordonner l'action du gouvernement fédéral et celle des provinces, particulièrement dans les domaines de la fiscalité et de la politique budgétaire. Mais il n'est pas du tout certain que le statu quo soit politiquement acceptable aux yeux de nombreux Canadiens.

Une fédération décentralisée

Nous avons examiné deux variantes d'une décentralisation de la fédération. En cas de décentralisation « modérée », les transferts opérés par le gouvernement fédéral vers les provinces au titre de la santé, de l'éducation et du bien-être social disparaîtraient. En cas de « forte » décentralisation, les transferts fédéraux aux particuliers (comme les allocations familiales et les prestations de sécurité de la vieillesse) et aux entreprises (p. ex., les subventions à l'agriculture) tomberaient sous la responsabilité des provinces.

Dans les deux cas, nous avons supposé que la réduction des dépenses du gouvernement fédéral dans les provinces s'accompagnerait d'une baisse générale correspondante des impôts fédéraux. Si le niveau des services et des programmes restait le même, les deux options auraient pour effet d'alourdir la charge fiscale globale dans les provinces défavorisées, et de l'alléger dans les provinces mieux nanties. Dans la figure 9, une comparaison est établie entre les recettes que le gouvernement fédéral et les provinces devraient percevoir, en 1994-1995, dans un scénario de statu quo et selon les diverses options constitutionnelles. Une plus forte décentralisation engendre une plus grande disparité entre les besoins en recettes des provinces défavorisées, d'une part, et des provinces mieux nanties, d'autre part. Ces disparités pourraient rendre l'union économique moins efficace, les taux d'imposition et le niveau de services publics variant sensiblement d'une région à l'autre. Dans les deux options de décentralisation, un renforcement du système de péréquation pourrait donc s'imposer pour éviter ce genre d'inefficacités.

En cas de forte décentralisation, le gouvernement fédéral, dont le rôle se trouverait réduit en matière d'impôt sur le revenu et de transferts, ne serait plus en mesure de faire prévaloir sa conception de l'équité entre les individus. Sa capacité de stabiliser l'économie se trouverait également amoindrie. Dans un scénario de forte décentralisation, la valeur des dépenses passant du gouvernement fédéral aux provinces représenterait de fait plus de 8 % du PIB, si bien que les dépenses totales du gouvernement fédéral seraient inférieures à celles de l'Ontario.

Les coûts et avantages de cette option et des autres options constitutionnelles sont résumés dans la figure 10. En cas de décentralisation modérée, les résidents des provinces de l'Atlantique, de la Colombie-Britannique et des territoires

Immigration	Le Québec est la seule province qui participe à la sélection des immigrants et à leur accueil dans la province; dans les autres provinces, c'est le gouvernement fédéral qui s'en charge.
FPE et RAPC	Le Québec reçoit une plus grande partie de ses transferts fédéraux au titre des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire (FPE) et de l'aide sociale (RAPC) sous forme de points d'impôt que les autres provinces.
Allocations familiales	Le Québec supplée au programme fédéral et a établi un régime de prestations variant en fonction du nombre d'enfants par ménage.
Taxes indirectes	Le Québec et la Saskatchewan se sont engagés à harmoniser leurs taxes de vente avec la TPS fédérale tandis que dans les autres provinces la taxe de vente continue d'être très différente.
Impôt sur le revenu des sociétés	L'Ontario, le Québec et l'Alberta ne participent pas aux accords de perception fiscale.
Impôt sur le revenu des particuliers	Le Québec ne participe pas aux accords de perception fiscale.
Institutions financières	L'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta régissent les institutions constituées en sociétés provinciales; les autres provinces délèguent cette fonction au gouvernement fédéral; le Québec a créé son propre régime d'assurance-dépôts pour les institutions constituées en sociétés provinciales.
Services policiers	L'Ontario et le Québec ont établi leur propre sûreté provinciale.

SOURCE D'après David Milne, « Equality or asymmetry: Why choose? », étude préparée pour le Conseil canadien des chefs d'entreprises, Toronto, 1991.

Figure 8
Certaines asymétries

Secteur	Asymétries
Droit de la propriété et droit civil	Au Québec, le droit de la propriété et le droit civil sont fondés sur le Code civil, alors que dans les autres provinces, ils sont basés sur la *common law*.
	Le Québec s'est donné une charte provinciale des droits en plus de la Charte canadienne des droits; les autres provinces n'ont que la Charte canadienne.
Éducation	Au Québec, les écoles confessionnelles sont protégées par la Constitution.
Langue	Le Nouveau-Brunswick est la seule province entièrement bilingue (pour ce qui est des procédures devant les tribunaux provinciaux, des travaux parlementaires et des lois ainsi que du droit d'obtenir des services gouvernementaux dans l'une ou l'autre langue officielle).
	Au Québec, le français est la langue officielle; les procédures devant les tribunaux et les travaux parlementaires sont bilingues; la minorité anglophone y jouit, dans la pratique, d'importants privilèges.
	Le Manitoba est officiellement bilingue pour ce qui est des procédures devant les tribunaux provinciaux, des travaux parlementaires et des lois; certains services sont offerts dans les deux langues officielles.
	En Ontario, certains services sont offerts dans les deux langues officielles.
Régime de pensions contributifs	Le Québec a créé le Régime de rentes du Québec; les autres provinces ont le Régime de pensions du Canada.

selon la facilité plus ou moins grande de modifier celles-ci (figure 7). Des accords fédéraux-provinciaux peuvent lier les parties et rester en vigueur indéfiniment ou pour une période déterminée; une autre solution, inspirée des « directives » de la Communauté européenne, consiste à établir des objectifs nationaux d'ordre général tout en laissant aux provinces le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Il est aussi possible d'enchâsser les normes nationales ou d'autres libertés fondamentales du marché commun dans la Constitution, mais la rigidité de cette formule constitue un sérieux inconvénient. Des instruments non exécutoires sont plus faciles à négocier, mais n'offrent aucune garantie contre la mauvaise foi dont les gouvernements qui y sont parties pourraient faire preuve ou contre les changements qu'ils pourraient apporter aux priorités. Dans une fédération très décentralisée ou asymétrique, il est nécessaire de recourir à des mécanismes plus contraignants pour assurer l'efficacité de l'union économique.

5 Les aspects économiques de la refonte de la Confédération

Le Conseil a analysé cinq options constitutionnelles types regroupant l'éventail des propositions avancées par divers groupes de travail et commissions. Nous avons mis en lumière pour chaque option les arbitrages implicites entre les aspects économiques et les considérations d'équité et nous avons déterminé, au moyen de modèles économiques, l'impact à long terme qu'aurait pour chaque région une nouvelle répartition des pouvoirs de lever des impôts et de dépenser et les variations des niveaux de revenu et de la structure des échanges commerciaux qu'une telle réorganisation comporterait. Nous avons également examiné les problèmes de transition que pose le passage d'une structure politique à une autre.

Le statu quo

La structure politique actuelle du Canada constitue un exemple de la vision « large » du partage selon laquelle le gouvernement fédéral joue un rôle important par ses politiques de redistribution et la promotion de programmes semblables dans l'ensemble du pays. Toutefois, la structure fédérale du Canada tient également compte de l'importance de la vision « communautaire » : l'action des provinces peut influer sensiblement sur la répartition du revenu sur leur territoire. Un autre trait notable du statu quo est l'existence de nombreuses asymétries surgies au fil du temps (figure 8). Ces asymétries sont particulièrement évidentes dans le cas du Québec.

Il est nécessaire d'apporter à l'état actuel des choses d'importants ajustements pour tenir compte des conséquences de la réduction des transferts pécuniaires du

que si des programmes de péréquation assurent à toutes les provinces la capacité fiscale nécessaire pour respecter ces normes.

Les mécanismes de coordination

Le choix ultime d'un mode de répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces suppose un arbitrage entre la nécessité de tenir compte de la diversité régionale et celle d'assurer l'intégrité de l'union économique.

Il faut toutefois noter que dans une fédération très décentralisée, où des pouvoirs élargis seraient reconnus aux provinces, il pourrait être nécessaire de mettre en place des mécanismes de coordination des politiques si rigoureux que les provinces pourraient en fin de compte ne pas jouir d'une plus grande indépendance d'action dans le domaine économique.

Les mécanismes qui servent à mettre en œuvre des normes nationales et d'autres éléments de l'intégration économique diffèrent selon le degré de garantie offert et

Figure 7

Différents mécanismes permettant de préserver l'union économique[1]

	Centralisation →	Décentralisation
Exécutoire ↓	– Législation et réglementation fédérales uniformes - Dépenses fédérales directes – Enchâssement dans la Constitution	– Conventions ou traités interprovinciaux, susceptibles d'être exécutés par recours aux tribunaux – Organismes d'arbitrage indépendants, avec représentation régionale Enchâssement dans la Constitution – Directives de la Communauté européenne
Non exécutoire	– Financement conditionnel – Dépenses directes (avec clause de retrait) – Conférences fédérales-provinciales périodiques	– Codes de conduite – Accords interprovinciaux – Conférences fédérales-provinciales périodiques

1 Par « préserver l'union économique », nous entendons la préservation de la capacité 1) d'exercer les quatre libertés (mobilité des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre) de l'intégration du marché, 2) de promouvoir des normes nationales en matière de services publics et 3) d'assurer la coordination des politiques économiques.

fait bénéficier les provinces défavorisées de transferts sans conditions qui rapprochent leur capacité fiscale de la moyenne nationale. Les transferts opérés par le gouvernement fédéral vers les provinces au titre de l'assistance sociale, des paiements directs aux Canadiens et d'autres programmes constituent aussi une péréquation « implicite ». De cette manière, les résidents des provinces à faible capacité fiscale peuvent recevoir des services publics équivalents, financés par un fardeau fiscal équivalent.

Le Conseil estime qu'il faut une certaine forme de péréquation, pour des raisons d'efficience autant que d'équité, dans un pays dont les régions présentent une aussi grande diversité économique qu'au Canada. Sur le plan de l'efficience, la péréquation contribue à maintenir l'intégrité de l'union économique. Si les résidents des provinces défavorisées doivent payer des impôts plus élevés pour obtenir des services analogues, ils auront tendance à émigrer vers des provinces plus riches où les taux d'imposition sont plus bas. Si ce déplacement a lieu en dépit d'une chute du revenu gagné, il s'ensuit une perte de productivité pour l'ensemble de l'économie. La péréquation *permet* aux personnes placées dans des situations analogues mais vivant dans des provinces différentes d'avoir accès à des services similaires moyennant un fardeau fiscal semblable.

Les normes nationales

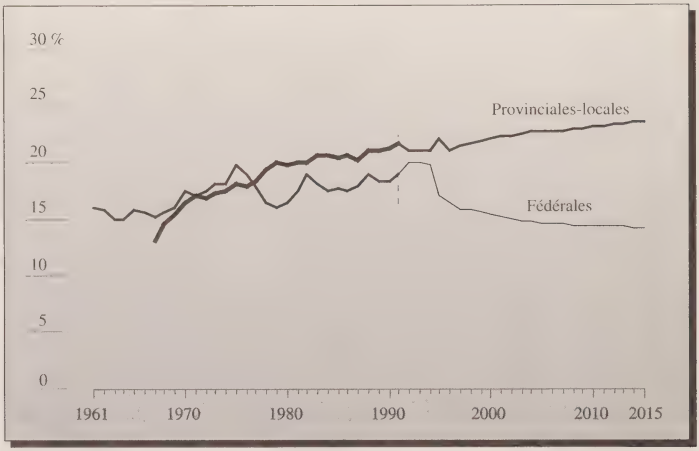
Le gouvernement fédéral établit de plusieurs manières des normes nationales applicables aux programmes provinciaux : il fixe les règles selon lesquelles sont définies les dépenses d'assistance sociale admissibles, par exemple, et il détermine les grands principes de l'accès aux soins de santé. Pour certains Canadiens, de telles normes nationales constituent l'essence même du régime politique du Canada. Pour d'autres, elles représentent la manifestation la plus visible des empiétements du gouvernement fédéral dans les secteurs de compétence provinciale.

Des normes nationales peuvent servir à promouvoir l'équité en permettant d'établir un ensemble commun de règles applicables aux services publics et aux programmes gouvernementaux dans toutes les régions. Elles peuvent aussi se justifier sur le plan de l'efficience dans la mesure où l'existence de services communs tels que les soins de santé contribue à éviter la migration de résidents des régions offrant de piètres avantages fiscaux vers les régions qui en offrent de meilleurs. Des normes nationales peuvent être fixées d'un commun accord par les provinces et le gouvernement fédéral, ou être imposées par le gouvernement central.

Quel que soit le mécanisme utilisé, il importe de garder à l'esprit que des normes nationales ne se justifient du double point de vue de l'équité et de l'efficience

Figure 6

Besoins en recettes[1] des gouvernements, 1961-1991 (données historiques) et 1991-2015 (projections)



1 C'est-à-dire les recettes nécessaires pour remplir les engagements en matière de dépenses et les cibles en matière de dette, en proportion du PIB. Les données consolidées sur les recettes provinciales-locales ne sont pas disponibles pour la période antérieure à 1967.

SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

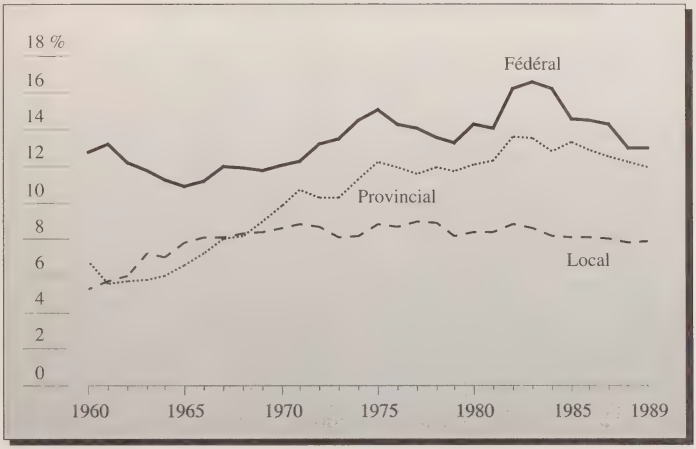
l'uniformité de la fiscalité et des services comme un droit fondamental du citoyen. La vision « communautaire » permet une plus grande diversité de traitement, d'une région ou d'une province à une autre, entre des personnes placées dans des situations semblables et tient mieux compte des préférences régionales. Cette conception recueille l'appui de ceux qui souhaitent une plus grande autonomie provinciale, et aussi, dans certains cas, de ceux qui voient dans la décentralisation un moyen de réduire le rôle de l'État.

La péréquation fiscale

En raison des écarts entre les provinces sur le plan de la composition industrielle et démographique, ainsi que de leur dotation en ressources naturelles, leur capacité de percevoir des recettes est inégale. Les mêmes taux d'imposition appliqués dans deux provinces donnent des résultats différents – en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, la capacité fiscale de Terre-Neuve n'atteint que 63 % de la moyenne nationale, tandis qu'elle est de 135 % en Alberta. Le programme de péréquation

Figure 5

Dépenses de programmes[1] par palier de gouvernement, 1960-1989



1 En proportion du PIB. Le service de la dette et les transferts aux paliers de gouvernement inférieurs sont exclus.

SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

de leur choix lorsqu'ils décideront de la répartition des pouvoirs; ils ne doivent pas présumer que la crise budgétaire a réduit en permanence l'influence du gouvernement fédéral. Les projections des besoins en recettes du gouvernement fédéral et des provinces, illustrés à la figure 6, indiquent que si les objectifs budgétaires actuels sont réalisés, le gouvernement fédéral pourrait, au milieu des années 90, commencer à réduire sa dette tout en diminuant l'impôt ou en lançant de nouveaux programmes de dépenses. Par contre, les besoins en recettes des provinces s'accroîtront, en raison principalement de l'augmentation des coûts des soins de santé et du vieillissement de la population.

Le débat politique actuel sur la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces met en jeu deux « visions » schématisées du fédéralisme au Canada. La vision « large » suppose un gouvernement fédéral relativement fort qui puisse promouvoir activement l'équité, dans tout le pays, entre des personnes placées dans des situations semblables, ainsi que la redistribution des revenus entre les mieux nantis et les plus défavorisés. Cette vision met l'accent sur les similitudes entre les citoyens de toutes les régions et considère parfois

provinces de poursuivre leurs propres objectifs. Cependant, si les Canadiens devaient adopter un régime politique plus décentralisé, des garanties juridiques et constitutionnelles plus fermes seraient nécessaires.

4 Le fédéralisme fiscal au Canada

Dans un régime fédéral, certains pouvoirs et responsabilités sont attribués aux provinces pour tenir compte de la diversité des régions.

Dans les domaines où les provinces assument la responsabilité de services importants (comme celui des soins de santé), le gouvernement fédéral apporte un soutien financier aux provinces, celles-ci s'engageant en retour à respecter des normes communes en matière de services dans l'ensemble du pays. Le gouvernement fédéral verse également des paiements de péréquation aux provinces défavorisées afin de les aider à respecter ces normes communes tout en maintenant le fardeau fiscal à des niveaux relativement semblables.

L'évolution des relations fiscales

L'importance relative des provinces et du gouvernement fédéral a fluctué au fil des ans au gré de l'évolution de la situation (crise économique, guerres et ainsi de suite) et du rôle du gouvernement dans la société. Dans les dernières décennies, les provinces ont vu leur pouvoir économique augmenter en raison de la demande accrue de programmes provinciaux et des restrictions imposées au gouvernement fédéral par la crise budgétaire. La figure 5 montre que les dépenses des provinces au titre des programmes destinés à la population sont aujourd'hui presque égales à celles du gouvernement fédéral.

Dans ses derniers budgets, le gouvernement fédéral a réduit ses transferts aux provinces au titre de l'aide financière pour les programmes provinciaux de soins de santé et d'enseignement postsecondaire. La réduction de ces transferts a conduit les provinces à se demander si le gouvernement fédéral devrait conserver la capacité d'influer sur les normes applicables aux services publics dans l'ensemble du pays. Il se pourrait que les principes du partage fiscal au Canada doivent être repensés.

Le Conseil souligne qu'advenant la redéfinition de la répartition des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement, il est sans doute possible de trouver des mécanismes permettant de préserver l'union économique, quel que soit le degré de décentralisation. Les Canadiens devraient toutefois peser le pour et le contre

cependant, d'inquiétants signes de morcellement sont apparus en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et les taxes de vente. Les provinces ont accordé aux particuliers et aux sociétés de nombreux crédits d'impôt qui modifient les taux d'impôt effectifs. Certains de ces crédits d'impôt encouragent l'investissement dans des activités données, ce qui peut influer sur l'affectation des capitaux.

Le gouvernement fédéral étudie actuellement les répercussions éventuelles d'une modification des accords de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers qui allouerait aux provinces de plus grands pouvoirs de contrôle relativement aux taux et fourchettes d'imposition et aux crédits d'impôt. Le Conseil est d'avis qu'une harmonisation est essentielle au fonctionnement efficace de l'union économique. Mais il est possible d'accorder aux provinces la marge de manœuvre plus grande qu'elles demandent dans le cadre du régime d'impôt sur le revenu des particuliers, pourvu que les conditions suivantes soient remplies : 1) il faut préserver un régime de péréquation relativement complet; 2) les définitions de l'assiette fiscale doivent être semblables dans toutes les provinces; 3) les règles d'attribution du revenu gagné à l'extérieur de la province doivent être uniformes.

La coordination des politiques budgétaires

Jusqu'aux années 80, le gouvernement fédéral pouvait intervenir suffisamment dans l'économie pour contrebalancer la plupart des politiques provinciales qui allaient à l'encontre des priorités nationales. Les Canadiens semblaient disposés à accepter ces contradictions comme l'un des coûts de la diversité. Aujourd'hui, en raison des forces économiques et politiques en présence, les provinces peuvent être amenées à assumer un nouveau rôle dans la gestion et la stabilisation de l'économie, en particulier les grandes provinces, dont l'action a des retombées sur les autres. L'accroissement des pouvoirs et de la visibilité s'accompagne d'une augmentation des responsabilités. Si les régions sont appelées à jouer un rôle plus important et si les Canadiens veulent tirer pleinement parti des avantages de l'union économique, une coordination des politiques budgétaires et monétaires s'impose plus que jamais.

Le Conseil estime qu'il faut instaurer de nouvelles procédures de coordination des politiques fédérales et provinciales. Les gouvernements devraient laisser tomber la tradition du secret du processus budgétaire et participer tous à l'établissement des objectifs économiques à atteindre par les politiques budgétaires et fiscales.

Préserver l'union économique

Selon le Conseil, c'est dans un forum politique plutôt que juridique qu'il faut opérer les arbitrages entre les gains de l'intégration économique et la capacité des

L'Ontario et le Québec enregistrent des taux de migration externe beaucoup plus faibles que les autres provinces en raison de la diversité, de la vigueur et de la taille de leur économie. La langue joue aussi un rôle capital dans le faible taux de mobilité des Québécois : dans la période de cinq années qui s'est terminée en 1986, le taux de migration externe du Québec s'établissait à 2 %, mais une fois décomposé, ce pourcentage révélait un taux de mobilité de 0,8 % seulement pour les Québécois francophones et de près de 10 % pour les anglophones. La moindre mobilité des Québécois francophones signifie qu'ils sont moins sensibles aux disparités de taux d'imposition ou de services publics que les résidents des autres provinces. Il en résulte d'importantes répercussions sur la nature des arrangements fiscaux entre le Québec et le gouvernement fédéral.

Profiter des avantages de l'union

Même si la structure inégale des échanges entre les provinces peut s'expliquer par des facteurs d'ordre géographique et linguistique, le Conseil souligne que les barrières commerciales intérieures, qui résultent souvent des activités gouvernementales, influent aussi fortement sur l'efficacité de l'union économique. Cependant, le Conseil met davantage l'accent sur l'harmonisation des politiques fiscales et budgétaires et de la réglementation que sur les barrières commerciales actuelles.

Les barrières commerciales intérieures

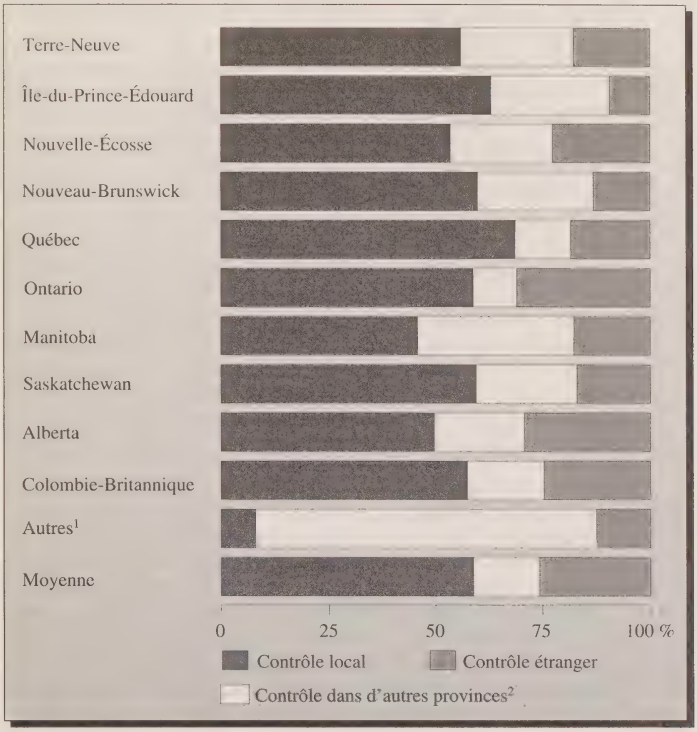
Des études réalisées dans les années 80 ont montré qu'à l'échelle nationale le coût des barrières commerciales entre les provinces était faible. Depuis lors, les provinces ont fait certains progrès dans les domaines de l'ouverture des marchés publics, des politiques relatives aux alcools et de la révision des systèmes de gestion de l'offre. Le conseil recommande la vigilance en ce qui concerne la réduction des barrières commerciales interprovinciales et met en garde les Canadiens contre toute modification de la structure politique qui permettrait l'érection de nouvelles barrières.

Les menaces pesant sur l'harmonisation de la fiscalité

Les objectifs de l'harmonisation de la fiscalité sont de limiter les coûts de perception de l'impôt et d'observation de la loi et de faire en sorte que tous les contribuables soient soumis aux mêmes règles, quel que soit leur lieu de résidence, de manière à maintenir la libre circulation des capitaux et de la main-d'œuvre au sein de l'union économique. À l'échelle internationale, la fédération canadienne est considérée comme un modèle d'harmonisation fiscale. Ces dernières années,

Figure 4

Recettes des sociétés et lieu où s'exerce le contrôle, par province, 1987



1 Comprend le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et les sociétés pour lesquelles il n'a pas été possible de déterminer la province où s'exerçait le contrôle.

2 Comprend les recettes réalisées par les sociétés d'État fédérales, qui se chiffraient à moins de 2 points de pourcentage dans toutes les provinces, sauf le Québec (3,5 points) et le Manitoba (9,8 points).

SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

Pendant la période d'expansion économique qu'a connue l'Alberta de 1976 à 1981, par exemple, elle a accru de 8 % la population de cette province, mais le mouvement s'est renversé après l'effondrement du boom pétrolier.

territoires, ont d'importants liens commerciaux avec les deux provinces centrales, mais les liens commerciaux au sein des régions de l'Est et de l'Ouest et entre elles sont plutôt ténus.

Les services – en particulier les services de transport et d'entreposage et les services financiers – représentaient 43 % des échanges interprovinciaux en 1984, alors qu'ils ne constituaient que 13 % des ventes du Canada à l'étranger.

Les liens entre sociétés

La figure 4 présente les résultats de l'analyse consacrée par le Conseil à un autre aspect important des liens interprovinciaux, à savoir les liens entre sociétés par l'entremise de leurs succursales et de leurs filiales. Nous avons constaté que la part des activités des sociétés dans une province qui était contrôlée par des intérêts locaux s'établissait en moyenne à 60 %. La proportion des recettes des sociétés réalisées dans une province, mais sous le contrôle de sociétés ayant leur siège dans d'autres provinces, variait de 10 % en Ontario à 29 % au Manitoba.

La plus grande partie des recettes réalisées dans chaque province allait aux sociétés contrôlées en Ontario : le pourcentage variait de 8 % au Québec à 16 % au Nouveau-Brunswick. Les sociétés contrôlées au Québec obtenaient également une part appréciable des recettes réalisées dans d'autres provinces – environ 4 % en Alberta et 7 % en Saskatchewan.

Les liens entre sociétés sont généralement très faibles entre les provinces de l'Atlantique et celles de l'Ouest. Les liens les plus importants sont ceux qui existent entre l'Ontario et, dans une moindre mesure, le Québec, d'une part, et chacune des autres provinces, d'autre part.

La mobilité de la main-d'œuvre

Les Canadiens sont très mobiles. Dans les années 80, 320 000 personnes en moyenne par année sont passées d'une province à une autre. La mobilité des Canadiens se compare à celle de la population des États-Unis, et elle est beaucoup plus forte que dans la Communauté européenne. Ces mouvements répondent à la conjoncture économique et sont assez importants pour contribuer dans une mesure notable à l'adaptation au marché du travail et à la croissance de la productivité, puisque les travailleurs se déplacent généralement vers des endroits où ils peuvent accroître leurs revenus. La migration interprovinciale peut avoir un effet très important pendant une courte période si les incitations économiques sont fortes.

d'emplois. En outre, la surévaluation du dollar, causée à la fois par le resserrement monétaire et par la politique budgétaire non contraignante des années 1988-1990, a entraîné des fermetures d'usines, des relocalisations et d'autres décisions d'investissement qui pourraient avoir des répercussions prolongées sur la capacité du Canada de conserver ou d'accroître sa part du marché.

3 L'état de l'union économique

Le Canada ne compte aucune province ou région typique. La nature de la base de ressources de chacune des provinces, leur situation géographique, leur histoire et les traits distinctifs de leur population déterminent leurs relations commerciales avec le reste du Canada. Une telle diversité pose évidemment un grand défi lorsqu'il s'agit de former une union économique. Il existe néanmoins au Canada un large consensus quant à la nécessité de préserver et de renforcer l'union économique canadienne. Le Conseil a examiné les liens économiques existant entre les provinces ainsi que plusieurs caractéristiques stratégiques de l'union afin de déterminer si tous les avantages potentiels d'une intégration du marché sont bien exploités. Les avantages économiques les plus importants se trouveront augmentés s'il existe des liens commerciaux solides entre les provinces, si la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux est assurée, et si les provinces harmonisent leurs politiques économiques.

La structure des échanges commerciaux

L'analyse des liens commerciaux entre les provinces effectuée par le Conseil révèle que le marché local est de loin la principale destination de la production de chaque province; en 1984, par exemple, près des deux tiers de la production brute ont été vendus sur ce marché. Les échanges interprovinciaux de biens et de services l'ont emporté sur les échanges internationaux – 19,3 % de la production brute contre 17,5 %. L'augmentation de l'importance relative du commerce international au cours des deux dernières décennies a réduit le rôle du marché local, mais non celui des échanges interprovinciaux. En 1990, selon nos estimations, le commerce entre les provinces représentait quelque deux millions d'emplois directs. Les marchés du reste du Canada sont donc très importants pour toutes les provinces et ils le demeureront probablement, même si les échanges internationaux continuent de croître.

La structure des échanges commerciaux dans l'ensemble du Canada masque des différences sensibles d'une province à l'autre. L'Ontario et le Québec sont unis par des liens commerciaux très importants : leurs échanges ont atteint près de 40 milliards de dollars en 1984. Toutes les autres provinces, ainsi que les

Figure 3

Les perspectives à moyen terme, 1986-2000

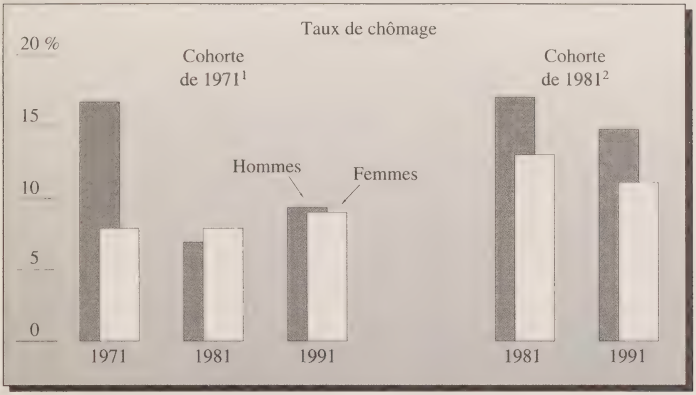
En pourcentage

	Données observées, 1990	Projection 1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne 1986-1990	1991-1995	1996-2000
Taux de variation :									
PIB réel	0,5	–1,1	4,2	5,1	4,5	4,3	3,0	3,4	3,8
Indice des prix à la consommation	4,8	6,0	3,2	2,8	2,4	2,0	4,5	3,3	1,6
Population active	1,3	0,8	1,2	2,0	2,1	2,7	1,8	1,8	2,0
Emploi	0,7	–1,5	1,5	2,8	3,1	3,2	2,3	1,8	2,3
Productivité (production par personne-heure)	0,3	2,0	2,3	3,0	1,1	1,9	0,7	2,1	2,3
Taux de salaire réel	1,2	–2,2	–1,0	0,1	1,7	1,0	–0,4	–0,1	2,0
Taux de salaire nominal	6,0	3,7	2,2	2,9	4,1	3,1	4,1	3,2	3,7
Niveau du :									
Taux de chômage	8,1	10,3	10,1	9,4	8,5	8,0	8,4	9,2	7,0
Taux d'activité[1]	67,0	66,5	66,5	66,8	67,2	68,0	66,5	67,0	69,6
Taux d'intérêt des bons du Trésor à 90 jours	12,8	9,1	8,7	7,9	6,9	5,3	10,3	7,6	5,8
Taux de change du dollar américain (cents)	85,7	87,0	84,6	82,5	82,6	84,0	79,8	84,1	91,3
Niveau, en pourcentage du PIB :									
Investissement réel	21,2	19,6	20,2	20,8	21,3	21,9	21,4	20,8	23,2
Solde budgétaire									
Fédéral	–3,8	–3,7	–2,8	–2,0	–1,2	–0,4	–3,8	–2,0	0,2
Provincial et local	–0,3	–1,4	–0,8	–0,5	–0,4	–0,2	–0,4	–0,7	–
Balance des paiements									
Compte courant	–3,3	–2,9	–2,5	–1,6	–1,5	–1,1	–2,6	–1,9	–0,6
Marchandises	1,6	1,8	1,6	1,9	1,7	1,5	1,7	1,7	1,0
Invisibles[2]	–1,3	–1,4	–1,2	–1,0	–0,9	–0,7	–1,1	–1,1	–0,5

1 Rapport de la population active à la population âgée de 15 ans ou plus.
2 Revenu de placement net non compris.
SOURCE Estimations du Conseil économique, juillet 1991.

Figure 2

Le chômage chez deux cohortes de jeunes Canadiens, 1971, 1981 et 1991



1 Personnes âgées de 15 à 24 ans en 1971, de 25 à 34 ans en 1981 et de 35 à 44 ans en 1991.
2 Personnes âgées de 15 à 24 ans en 1981 et de 25 à 34 ans en 1991.
SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

Il semble que le problème du chômage ait une incidence cumulative, en ce sens que beaucoup de jeunes travailleurs qui se trouvent pris dans un cycle d'emplois à court terme, saisonniers et précaires qui les rend dépendants de l'assurance-chômage se révèlent incapables d'en sortir. Il s'agit là d'un problème social grave. Le Canada devrait s'efforcer résolument de trouver d'autres moyens de lutter contre l'inflation et de soutenir les travailleurs dont l'emploi est menacé.

Les perspectives à moyen terme

Dans la figure 3, le Conseil présente ses projections de la performance de l'économie jusqu'à l'an 2000. Au cours de la reprise, la croissance de la productivité du travail sera de plus de 1,5 %, et la croissance de la main-d'œuvre, de près de 2 %. Une meilleure utilisation de la capacité de production existante permettra d'atteindre des taux de croissance globale de l'ordre de 4 %.

Il se pourrait que l'économie dévie à nouveau de sa trajectoire. Des anticipations contradictoires de la part du gouvernement fédéral, des provinces, du patronat et des travailleurs pourraient engendrer une plus grande instabilité de la production, de l'emploi et de l'inflation, et réduire le taux global de croissance et la création

Les efforts que le Canada doit déployer pour se remettre de la récession rendront plus difficile l'adaptation à ces transformations commerciales et industrielles. La nécessité de concentrer leur attention sur la réduction à long terme de la dette limite aussi la capacité des gouvernements de faire face aux problèmes à court terme.

La lutte contre l'inflation

La stratégie budgétaire exposée dans le Budget fédéral de février 1991 était manifestement conçue pour appuyer la lutte contre l'inflation. Le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque du Canada se sont entendus pour la période 1992-1995 sur des objectifs d'inflation devant servir d'ancrage aux décisions futures du secteur privé en matière de salaires et de prix.

Alors que la plupart des provinces s'associaient à cette stratégie, les 800 millions de dollars de stimulants discrétionnaires ajoutés par l'Ontario à son budget de 1991 ont annulé pour un quart environ l'effet des compressions adoptées par les autres provinces. Si l'on ajoute à cela la perspective de nouveaux déficits élevés en Ontario au cours des deux prochains exercices financiers, il est probable que l'apport de la politique monétaire à la reprise économique s'en trouvera limité.

Il y a de bonnes raisons de croire que l'objectif d'un taux d'inflation de 3 % que s'est fixé le gouvernement fédéral pour la fin de 1992 est réalisable, étant donné que les effets de la TPS s'atténuent et que le mouvement à la baisse des anticipations en matière de prix et de salaires se poursuit sous l'influence prolongée de la récente récession. Cela permettra à la Banque du Canada d'adopter des mesures monétaires plus souples. Elle a dernièrement laissé entendre qu'elle avait pour objectif un taux d'inflation de moins de 2 % après 1995. Nous estimons qu'il faudrait disposer d'analyses plus poussées et d'une plus longue expérience de faibles taux d'inflation avant de pouvoir fixer un objectif à long terme aussi ambitieux.

L'incidence sur le chômage

Le coût, sur le plan du chômage, d'un recours exclusif au resserrement monétaire pour combattre l'inflation est élevé. Les recherches du Conseil ont montré que l'accroissement temporaire du chômage résultant de cette politique pourrait bien influer sur la réemployabilité des travailleurs. Comme l'indique la figure 2, les jeunes entrés sur le marché du travail en 1981 connaissent un taux de chômage beaucoup plus élevé, après dix années, que les jeunes travailleurs entrés dans la population active en 1971.

telle coordination ne sera pas moindre si la fédération s'oriente vers une plus grande décentralisation. Elle pourrait en fait devenir plus pressante.

Le second problème consiste pour les Canadiens à déterminer comment seront partagés les fruits de la croissance économique et les risques de difficultés économiques dans le cadre de leur projet commun. Doivent-ils choisir la vision large du fédéralisme ou la vision communautaire ? Les deux conceptions peuvent-elles coexister ?

2 L'environnement économique à moyen terme

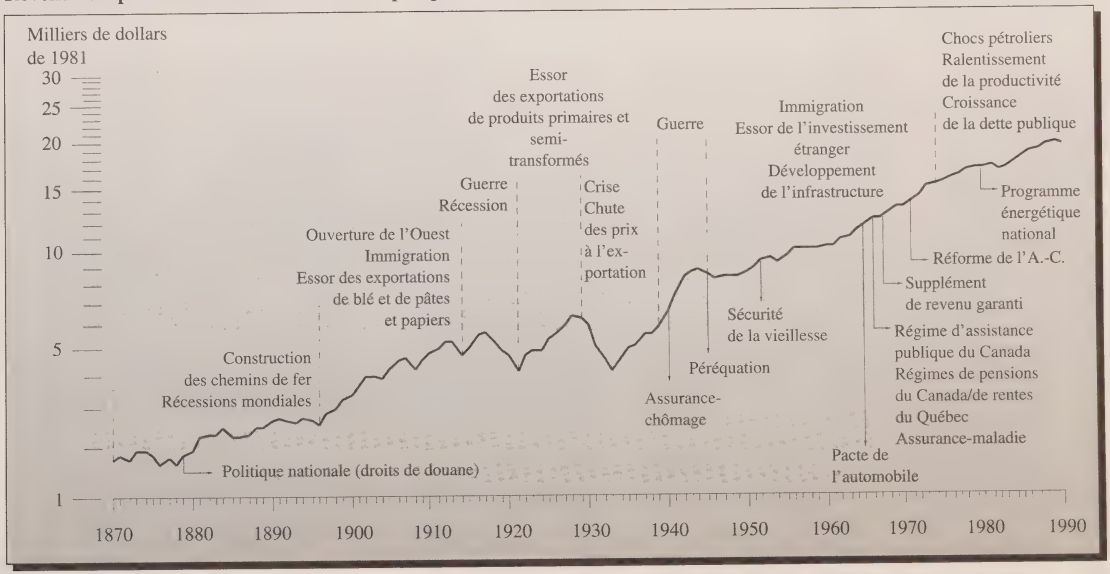
Au cours des 15 dernières années à peu près, l'économie canadienne, déjà affaiblie par une assise industrielle inefficace, a dû supporter le lourd fardeau de la dette fédérale. Par rapport aux États-Unis, la rémunération horaire a augmenté plus rapidement au Canada, et la productivité s'est accrue plus lentement. Il en est résulté une détérioration alarmante (40 % au cours des années 80) des coûts unitaires moyens de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier canadien. Il est clair qu'une réorganisation en profondeur s'impose dans les industries manufacturières. Les exportateurs ont modernisé leurs installations canadiennes, en ont fermé certaines et en ont déplacé d'autres vers des endroits où les coûts étaient moins élevés. Nous ignorons toutefois si l'effort de modernisation a été suffisant pour compenser la réduction des parts de marché et les pertes d'emplois découlant des fermetures et des relocalisations. Nous nous inquiétons aussi de savoir quand et comment les travailleurs auxquels ces phénomènes ont fait perdre leur emploi pourront retrouver du travail chez de nouveaux employeurs.

Dans un monde où la structure des échanges subit actuellement de profondes mutations, le Canada doit améliorer sa performance sur le plan des coûts et de la productivité s'il veut pouvoir affronter la concurrence. Ainsi, un accord de libre-échange entre les États-Unis et le Mexique, que le Canada y soit ou non partie, déterminera l'architecture du marché nord-américain pour les décennies à venir. Si le Mexique réussit à égaler les niveaux de croissance de Taiwan et de la Corée du Sud, son économie peut devenir beaucoup plus importante que celle du Canada. Il pourrait aussi ravir à notre pays la place de premier partenaire commercial des États-Unis.

Ces vingt dernières années, la composition des exportations du Mexique s'est rapprochée de celle du Canada. Les entreprises canadiennes peuvent résister à cette nouvelle concurrence en s'orientant vers la fabrication de produits à forte valeur ajoutée qui exigent la créativité ou les talents exceptionnels dont les Canadiens savent faire montre.

Figure 1

Revenu réel par habitant au Canada : une perspective historique, 1870-1990



SOURCE M. C. Urquhart, « Canadian economic growth, 1870-1980 », Discussion Paper n° 734, Institute for Economic Research, Queen's University, Kingston (Ont.), 1988, et estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

1 Les choix cruciaux s'offrant aux Canadiens

Les Canadiens sont sur le point de faire des choix décisifs entre des visions différentes du Canada – choix qui détermineront leurs relations futures avec leurs concitoyens des autres communautés linguistiques et culturelles et des autres régions. Avec son Vingt-huitième Exposé annuel, le Conseil économique du Canada espère contribuer au débat en apportant des éclaircissements sur certains des enjeux économiques.

Depuis le premier recensement, tenu en 1871, la population du Canada a plus que sextuplé, et le revenu par habitant s'est multiplié par douze (figure 1). Les investissements publics et privés dans les chemins de fer, les canaux, les écoles, les mines, les usines, les habitations, les hôpitaux et ainsi de suite ont contribué au bien-être actuel. Au cours des 50 dernières années, l'assurance sociale, les services publics de santé et d'éducation et le partage interrégional ont constitué un système complet de protection sociale. Tout cela est le fruit d'un projet commun à tous les Canadiens. La conjugaison de leurs efforts a donné naissance à une richesse considérable ainsi qu'à un système de partage de cette richesse.

Le débat politique actuel met en jeu deux conceptions différentes du partage au sein du projet commun canadien. La vision « large » du partage suppose que le gouvernement fédéral établisse des normes nationales en matière de dépenses, de réglementation et de fiscalité. Elle met l'accent sur la nécessité d'offrir des services publics semblables aux Canadiens placés dans des situations analogues en leur imposant à peu près le même fardeau fiscal. La vision « communautaire » du partage met davantage l'accent sur l'identification des Canadiens à leur collectivité régionale et permet une plus grande diversité de traitement, d'une province à une autre, entre des personnes placées dans des situations semblables.

Au moment même où ils sont engagés dans le débat constitutionnel, les Canadiens doivent faire face aux pressions économiques résultant de l'évolution des échanges internationaux, du ralentissement de la croissance de la productivité et des difficultés financières qui ont modifié l'équilibre des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ils doivent s'assurer que toute modification de leurs institutions politiques réponde aux pressions économiques et financières qui ont contribué à déstabiliser la situation.

Pour surmonter leurs difficultés économiques actuelles, les Canadiens doivent concentrer leur attention sur deux problèmes. Le premier tient à la nécessité de créer la richesse : tous les agents économiques doivent faire de ce défi un projet commun. Une action concertée et des politiques cohérentes de la part des pouvoirs publics et des autres intervenants économiques peuvent accroître l'efficacité de l'union économique et le niveau de vie des Canadiens. La nécessité d'une

Table des matières

Figures

Un projet commun
Aspects économiques des choix constitutionnels

Vingt-huitième Exposé annuel

RÉSUMÉ

Ce résumé contient les principales conclusions de l'Exposé annuel du Conseil que l'on peut se procurer auprès du Centre d'édition du gouvernement du Canada et des librairies associées et autres libraires. N° de catalogue EC21-1/1991F.

This Summary is also available in English.

R É S U M É

Un projet commun

Aspects économiques des choix constitutionnels

Vingt-huitième Exposé annuel

Conseil économique du Canada

1 9 9 1